

# GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: APUNTES PARA UNA DISCUSIÓN ABIERTA\*

JOSÉ SOSA

## INTRODUCCIÓN

RESULTA PRÁCTICAMENTE IMPOSIBLE ENCONTRAR DENTRO DEL DEBATE político contemporáneo sobre México algún análisis en el que el papel del gobierno y de su administración no ocupen un lugar central. Esta nueva “centralidad” de lo político-administrativo no es producto, lamentablemente, del impacto de la comunidad académica dedicada al estudio de estos problemas, ni mucho menos. Se trata, en realidad, de lo que bien podría denominarse la inevitable búsqueda de nuevas explicaciones a fenómenos viejos que ya no pueden ser atendidos desde una perspectiva puramente política. Es decir, una vez que las diferentes vertientes del cambio político han ido cubriendo las fases de consolidación institucional, tales como la celebración regular de elecciones transparentes y el abandono de mecanismos extralegales para la obtención del poder, ha sido necesario poner la mirada en otros aspectos y fenómenos anteriormente considerados como poco sustanciales en la construcción de gobiernos democráticos o que, en el mejor de los casos, debían esperar a una primera modificación de “las reglas del juego” del sistema político mexicano.<sup>1</sup>

De esta forma, la cada vez menos cuestionable transparencia y legalidad de las elecciones federales, estatales y municipales y el resultante incre-

\* Este artículo fue recibido en marzo de 2000. El dictamen fue realizado en abril de 2000.

<sup>1</sup> Me refiero principalmente a los argumentos e ideas de autores como Lorenzo Meyer, Juan Molinar Horcasitas y Enrique Krauze, quienes de muy diversas formas plantearon desde los años ochenta la necesidad de reformar el sistema político y las reglas de competencia electoral como un paso previo a la implantación de otro tipo de reformas, como la económica, la social o la administrativa. Para mayor detalle cito como referencias generales las siguientes obras: Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario, las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995; Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1989; Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991; Enrique Krauze, *Por una democracia sin adjetivos*, México, Joaquín Mortiz, 1986.

mento en el número y duración de gobiernos de oposición han dado paso al análisis de las diversas capacidades de gestión<sup>2</sup> y de los así llamados modelos de gobierno –“priismo tradicional”, “Así gobierna el PAN”, “En el D.F., desde 1997, un gobierno diferente”, etc. En el centro mismo de este cambio de enfoque se encuentra lo que Luis F. Aguilar y otros autores han denominado la “redefinición de lo público”, a partir de la idea de que los asuntos públicos no son necesaria ni únicamente asuntos gubernamentales, y a partir del principio de que todo gobierno debe ser responsable ante los ciudadanos.<sup>3</sup>

Más allá de las innegables transformaciones que el poder político en México y su ejercicio han sufrido en los últimos años, producto justamente de la democratización de los sistemas electorales y de partidos, una asignatura que parece necesario reconsiderar es aquella que se refiere al papel que representan las administraciones públicas, sean éstas definidas como un entramado de organizaciones (e.g. dependencias, organismos, sistemas de políticas y programas) o como un conjunto de decisiones sobre lo que los gobiernos deben o no deben hacer (arenas de política, áreas de intervención gubernamental, esquemas de relación público-privado, etc.), en el proceso de transición política y en la construcción de un nuevo régimen. La reconsideración es necesaria no sólo por tratarse de un elemento fundamental de la nueva gobernabilidad democrática, sino principalmente por los riesgos que parecen perfilarse en el futuro cercano respecto de la supuesta idoneidad y eficacia de ciertos instrumentos administrativos, como el servicio civil de carrera o la participación social en las políticas públicas, en el logro de objetivos políticos como la equidad social y la eficiencia gubernamental. En forma cada vez más frecuente, los actores políticos tienden a emplear en sus discursos institucionales la referencia a instrumentos técnico-administrativos como medios que les permitirán, inequívocamente, alcanzar las metas que ofrecen en sus respectivos proyectos y programas electorales.<sup>4</sup> Mas estas referencias se hacen sin establecer si dichos medios administrativos son adecuados a los fines que se buscan.

<sup>2</sup> Enrique Cabrero Mendoza y Gabriela Nava Campos, *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, CIDE-M.Á. Porrúa, 1999, 575 pp.

<sup>3</sup> Luis F. Aguilar V., “Current Challenges of the Mexican State and of Mexican Public Administration”, *International Journal of Public Administration*, vol. 19, núm. 9, 1996, pp. 1419-1434. Para un análisis detallado del impacto del concepto de responsabilidad gubernamental, véase OCDE, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, 355 pp., en especial los capítulos 5 y 7.

<sup>4</sup> Véanse, como ejemplos de esta tendencia, los planteamientos de los diferentes candidatos presidenciales del 2000 contenidos en la obra coordinada por Federico Reyes Heróles, *Hacia las elecciones del 2000*, México, FCE, 2000, 60 pp.

El propósito del presente artículo es ofrecer una breve discusión sobre el uso de algunos conceptos y teorías administrativas en el análisis de los problemas de gobernabilidad que México enfrenta actualmente. Para ello, el artículo se divide en dos partes. En la primera se describen los principales rasgos del cambio de paradigma en la definición del papel de las administraciones públicas. En esta parte se hace una contrastación entre lo que significó la reforma del Estado mexicano a través de los años que cubren los gobiernos de De la Madrid, Salinas de Gortari y Zedillo. En la segunda parte, se ofrece una discusión sobre los efectos que el cambio de paradigma ha implicado en la definición de los fines y los medios que las administraciones públicas deben buscar y utilizar para servir a la nueva gobernabilidad democrática. En esta parte, el trabajo aspira a demostrar cómo algunos de los planteamientos políticos hechos por los partidos de oposición y por algunos sectores del gobierno federal<sup>5</sup> vinculan instrumentos de carácter técnico-administrativo con objetivos gubernamentales de largo plazo sin que medie una clara relación de causa-efecto; o, peor aún, sin la debida consideración de los requerimientos que el uso de ciertas técnicas demanda antes de la obtención de los resultados para los que supuestamente son empleadas.

## I. EL CONTEXTO DOMINANTE: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEMOCRACIA

### *a) Los conceptos del cambio*

De la misma forma en que la historia reciente del sistema político mexicano se ha construido a través de periodos de mayor competencia electoral, la evolución de las administraciones públicas mexicanas durante los últimos 18 años puede describirse como un proceso que ha discurrido en dos dimensiones principales.

Por una parte, las administraciones públicas han dejado de ser definidas y entendidas como un cuerpo monolítico y endógeno, dominado por una perspectiva de Estado, para ser consideradas como una compleja red de actores y organizaciones afectada por múltiples intereses y centros de poder, y cuyas decisiones no dependen ya de esquemas preconcebidos, sino de la interacción con dichos intereses y centros de poder.

<sup>5</sup> Guillermo Haro Belchez, *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, México, INAP-M.Á. Porrúa, 2000, 297 pp.; Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, México, FCE, 1999.

En otras palabras, los cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad han puesto en duda nuestra anteriormente clara visión "interna" de la administración pública. Esta visión consideraba a la administración pública como un conjunto de organizaciones y procesos de un "gobierno en acción" —quizás no autocrático, pero sí muy autónomo— que se ve a sí mismo como líder independiente de una sociedad supuestamente inconsistente, desorganizada y conflictiva; incapaz de definir sus intereses públicos —o como suele llamársele— sus intereses "nacionales". Hasta hace poco, nuestra principal noción de la administración pública se reducía al estudio y gestión de los organismos, programas y personal gubernamentales (en el sentido de ser "internos al gobierno").<sup>6</sup>

Por otra parte, las administraciones públicas han dejado de ser estructuras "opacas" de procesamiento de demandas y necesidades sociales —es decir "cajas negras" — a las que se atribuía una capacidad técnica superior para interpretar dichas demandas y necesidades y ofrecer respuestas adecuadas en cantidad y calidad.<sup>7</sup> Ahora, las administraciones públicas requieren justificar sus acciones y los recursos que absorben haciendo "transparentes" y visibles sus decisiones y las diferentes formulaciones *finés-medios* y *causa-efecto* que emplean. Es decir, se ha desplazado el énfasis de la adopción de objetivos y metas en las organizaciones públicas (fases decisionales en el ciclo de las políticas públicas) hacia la construcción de los problemas públicos y hacia la definición de los mecanismos de gestión con que se habrá de resolverlos (fases de implantación y evaluación).<sup>8</sup>

La importancia de estos cambios es fundamentalmente conceptual, aunque con alcances no menos significativos en términos del funcionamiento cotidiano de las administraciones públicas. En primer lugar, las mutaciones descritas han implicado el reconocimiento de múltiples fuentes de poder y autoridad pública distintas de las del Estado y de las del poder presidencial. El reconocimiento *de facto* del poder y la autoridad públicos que se derivan, por ejemplo, de las elecciones estatales y municipales, ha llevado a que los gobiernos que emanan de estos procesos se enfrenten al reto de legitimarse ante sus propias bases o comunidades políticas. En algunos casos, esta legitimación ha debido provenir de programas de gobierno y propuestas ideológicas opuestas a las del gobierno federal, hasta hace poco

<sup>6</sup> Luis F. Aguilar V., "Current Challenges of the Mexican State and of Mexican Public Administration", *op. cit.*, p. 1425.

<sup>7</sup> Un ejemplo clásico de esta concepción se puede encontrar en la obra de Ignacio Pichardo Pagaza, *Introducción a la administración pública de México*, 2 tomos, México, INAP-CONACYT, 1985.

<sup>8</sup> E. Cabrero, *Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1994, 150 pp.; Luis Ortega, "El reto dogmático del principio de eficacia", *Revista de Administración Pública*, núm. 91, 1996, pp. 197-206.

el principal –si no es que el único– actor capaz de definir necesidades sociales y respuestas públicas.<sup>9</sup> Así también, este reconocimiento ha implicado que las fuentes de legitimación gubernamental se hayan diversificado en términos de un ajuste que va de la legitimación de tipo *institucional* –es decir la que proviene exclusivamente de la observancia y cumplimiento del marco legal– a la obtención de *legitimidad por rendimientos* –entendida como la valoración positiva de los gobiernos a partir de los beneficios tangibles que ofrecen a sus ciudadanos.<sup>10</sup>

En segundo lugar, y en relación estrecha con el punto anterior, la existencia de centros alternativos de poder y autoridad públicos ha significado un replanteamiento total del sentido y utilidad práctica de dos conceptos esenciales en el funcionamiento del Estado mexicano: el federalismo y el bienestar general. En el primer caso, la doctrina tradicional del federalismo mexicano se ha visto minada en sus bases más elementales por el surgimiento de visiones e interpretaciones alternativas que niegan la supuesta necesidad de que el Estado federal requiera de una elevada centralización política y administrativa para garantizar mínimos de bienestar a toda la población del país. Las concepciones alternativas han insistido, en contraste, en la necesidad de retomar el principio de la subsidiariedad<sup>11</sup> como un criterio más adecuado a la distribución de recursos y funciones gubernamentales.<sup>12</sup> En última instancia, el tema del federalismo parece ser, hoy en día, objeto de un debate intenso que habrá de mantenerse abierto por algún tiempo más. En todo caso, y por lo que se refiere a los vínculos entre federalismo y administración pública, en los últimos años ha surgido un consenso sobre la conveniencia de explorar nuevas vías prácticas para la construcción de un federalismo en México que se sustente en la cooperación, antes que en el conflicto, y en la integración de redes intergubernamenta-

<sup>9</sup> Tonatiuh Guillén López, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, M.Á. Porrúa, 1993; Peter Ward, "Tendencias en los gobiernos municipales de México: del partidismo a la tecnocracia", en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino, *Desarrollo municipal, retos y posibilidades*, Toluca, El Colegio Mexiquense, 1998, pp. 67-133.

<sup>10</sup> Una discusión completa de los conceptos de *legitimidad institucional* y *legitimidad por rendimientos* se encuentra en Ernesto Carrillo, "La legitimidad de la administración pública", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, pp. 51-76.

<sup>11</sup> El principio de subsidiariedad es analizado en el trabajo de Roberto Breña que se incluye en este número de *Foro Internacional*.

<sup>12</sup> Para una discusión más amplia de los efectos de la democratización en la definición del federalismo mexicano, se pueden consultar: Victoria Rodríguez, *Descentralización en México, de Solidaridad al Nuevo Federalismo*, México, FCE, 1999; y José Sosa, "Percepciones sobre el federalismo en México: la visión estatal", en Paz Consuelo Márquez (ed.), *El federalismo en la región de América del Norte*, México, CISAN-UNAM, 2000.

les, antes que en la separación precisa de competencias entre los niveles federal y estatal de gobierno.<sup>13</sup>

Por lo que toca al concepto de bienestar general, su reiterada presencia en el discurso político mexicano a lo largo de este siglo ha servido como elemento de legitimación a la mayoría de las acciones y los programas gubernamentales. En aras del bienestar general se han llevado a cabo acciones de distinta índole y significado, muchas de las cuales han sido incluso contradictorias entre sí. En la mayoría de los casos, el bienestar general fue definido —como en el caso del federalismo— desde una perspectiva única y dominante: la de las autoridades federales. Durante la fase democrática, de la que se ha venido hablando antes, este concepto ha sufrido también importantes modificaciones, aunque en este caso no son producto de la alternancia democrática, sino de la aplicación de las distintas estrategias de reforma del Estado.<sup>14</sup> De algún modo, se puede pensar que la reforma del Estado y su concomitante énfasis en el mercado, como el mecanismo más adecuado para distribuir la riqueza, han llevado a considerar que la búsqueda del bienestar general no corresponde exclusivamente al sector público y que incluso éste está obligado a limitar sus acciones a fin de evitar alterar o afectar la acción de otros actores de igual o mayor relevancia.

En lo que respecta a la economía, resulta evidente que no existe hoy en el mundo una alternativa viable a la economía de mercado, asentada con creciente preponderancia en la empresa privada [...] El escenario así descrito no constituye tampoco, como bien sabemos, garantía de un desarrollo económico dinámico y sostenido ni menos de un acuerdo generalizado respecto de las políticas económicas, el papel del Estado, la estrategia de desarrollo económico y una multiplicidad de variables que ofrecen un amplio espectro de disensos al interior del sistema de mercado así como de diversas opciones de política económico-social [...] El mayor desafío en este campo no es la plena identidad de las políticas a través del tiempo, lo que de hecho no ocurre en ninguna parte, sino lograr una continuidad suficiente compatible con las decisiones de largo plazo de los actores económicos, y una aceptación compartida y mantenida de forma responsable por los sucesivos gobiernos de algunas condiciones básicas, como son los equilibrios macroeconómicos y la estabilidad de las reglas del juego.<sup>15</sup>

De lo que resulta que el bienestar general ha de implicar una definición a la que gobiernos y administraciones deberán ajustarse, pero sin tener la

<sup>13</sup> Cfr. Luis F. Aguilar, *op. cit.*; Victoria Rodríguez, *op. cit.*

<sup>14</sup> Bernardo Kliksberg (comp.), *El rediseño del Estado*, México, FCE-INAP, 1994.

<sup>15</sup> Edgardo Boeninger, "El papel del Estado en América Latina", en Rolf Lüders y Luis Rubio, *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*, México, M.Á. Porrúa-CIDAC-CINDE, 1999, pp. 36-37.

posibilidad de ser los únicos responsables de definirlo y, más aún —como señala Boeninger—, de verse sometidos a una visión de largo plazo en la que los actores económicos constituyen la fuerza motora más importante. La traducción de estos términos a la nueva realidad democrática implica, fundamental aunque no únicamente, que los actores no gubernamentales (en el sentido de no ser parte de la estructura del gobierno ni de su administración) cuentan con la posibilidad de imponer a la parte gubernamental sus propias visiones sobre lo que debe ser la búsqueda del bienestar general, así como los medios que deberán emplearse para lograrlo. Las complicaciones se dan, no obstante, cuando las visiones sociales no son coincidentes y, como consecuencia última, los partidos y sus candidatos se convierten en “recolectores de votos” mediante el intercambio de promesas de campaña y compromisos electorales, antes que creadores o configuradores de una idea del bienestar general válida para todos los actores.

Teniendo presentes las transformaciones antes referidas, toca ahora analizar la situación del Estado mexicano y de sus administraciones públicas a lo largo de las últimas dos décadas.

#### *b) El cambio de paradigma gubernamental*

Desde diversos puntos de vista, se ha afirmado que los gobiernos de De la Madrid (1982-1988), Salinas de Gortari (1988-1994) y Zedillo (1994-2000) constituyen el periodo de la reforma del Estado mexicano.<sup>16</sup> Esta reforma se interpreta como una serie de cambios profundos que ha afectado por igual las estructuras económicas, políticas y sociales, aunque con importantes variaciones de un ámbito a otro, debidas, sobre todo, al tipo de actores involucrados y a las causas de los fenómenos observados.

De esta manera, los cambios ocurridos en el ámbito económico-productivo suelen ser interpretados desde una perspectiva en la que “lo inevitable” ocupa un lugar central: la “inevitable” incorporación de México a la globalización, a los cambios producidos por el avance tecnológico y productivo, a las nuevas tendencias comerciales y de integración regional, etc. La fórmula explicativa que resulta de esta visión es que el país o, si se quiere, los factores productivos reaccionaron positivamente ante una situación en la que las opciones resultaban ser escasas y, por ende, las decisiones no podían ser otras más que las que fueron adoptadas.<sup>17</sup> En el ámbito social, la

<sup>16</sup> Juan Rebolledo, *La reforma del Estado en México*, México, FCE, 1993; Pedro Aspe, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993.

<sup>17</sup> *Ibid.*

reforma del Estado se suele entender como una modificación de la relación sociedad-Estado, en la que la primera ha dejado de ser una mera receptora de decisiones y soluciones ofrecidas por el segundo, y en que el llamado "tejido social" se ha fortalecido por el surgimiento y consolidación de un mayor número de organizaciones y movimientos "autónomos", sin vínculos de dependencia con respecto a la estructura del Estado y a su administración. En el ámbito político, como ya se apuntó antes, la celebración regular de elecciones transparentes, el mayor peso que ha tomado la oposición en las instancias de gobierno y la pluralización de las decisiones públicas son los rasgos más significativos de esta parte de la reforma del Estado.

De todas las formulaciones anteriores resulta también un cierto tipo de organización del gobierno, es decir, un cierto tipo de administración pública. Hasta 1982, tal y como se ha venido sustentando en este trabajo, la forma de organización del gobierno mexicano podía ser descrita como monolítica y altamente jerarquizada, en la que las diferencias jurídicas establecidas por el régimen republicano y federal eran diluidas por la práctica política de un presidencialismo onnipotente que era capaz de ejercer un férreo control sobre cualquier punto del entramado institucional, a fin de garantizar la funcionalidad del sistema político-administrativo en su conjunto. En esta lógica, las definiciones esenciales estaban a cargo del propio presidente o, si se quiere, del grupo en el poder que éste encabezaba y se transmitían al resto de la estructura gubernamental y de ahí a la sociedad entera.

A partir del gobierno de De la Madrid, la lógica del funcionamiento gubernamental comenzó a alterarse de diversas formas, todas ellas en consonancia con los elementos de la reforma del Estado previamente descritos. Atendiendo a una clásica distinción entre arenas de política pública,<sup>18</sup> el proceso de cambio gubernamental ocurrido en México a partir de 1982 se puede resumir de la siguiente forma:

i) *Cambios en la arena de soberanía.* A esta arena corresponden todas las actividades de los gobiernos relacionadas con la conservación de la integridad territorial, la defensa de la soberanía nacional, el orden y la seguridad interiores, y las relaciones con el exterior.<sup>19</sup> Durante el periodo 1982-2000, los ajustes de mayor relevancia ocurridos en esta arena se refirieron a la

<sup>18</sup> Me refiero a las distinciones hechas, para fines analíticos, en las actividades gubernamentales. Siguiendo a Rafael Bañón y Manuel Tamayo ("Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la administración central en el modelo de relaciones intergubernamentales", *Papeles de Trabajo del Instituto Universitario Ortega y Gasset*, núm. 595, Madrid, 1995, 67 pp.), se pueden distinguir cuatro arenas de política pública: la arena de soberanía, la arena de integración horizontal, la arena de desarrollo económico y la arena de bienestar social.

<sup>19</sup> Bañón y Tamayo, *op.cit.*, pp. 24 y ss.



efectiva conclusión del relativo aislamiento de los mercados nacionales, mediante el ingreso en el GATT y mediante la celebración de acuerdos de libre comercio con diversos países. Sin embargo, y quizás con el mismo peso e importancia que la apertura de los mercados nacionales, la irrupción de fenómenos como la internacionalización de la producción y tráfico de estupefacientes y armas, la presencia de grupos armados y el continuo aumento en los índices de criminalidad ha alterado los equilibrios preexistentes dentro y fuera de las administraciones públicas. La respuesta a estas nuevas condiciones ha consistido en la reformulación de los sistemas de política pública mediante mecanismos de mayor apertura y coparticipación de todos los actores públicos y privados. Muestra de estos cambios es la integración de nuevas redes (*policy networks*) de cooperación para la gestión de los asuntos de la política exterior,<sup>20</sup> la política de seguridad interna—siendo la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública y la Policía Federal Preventiva los fenómenos más significativos— y la atención al número cada vez más nutrido de organismos internacionales, del denominado sector no gubernamental, que tienen presencia en México mediante representaciones directas o secciones mexicanas (Greenpeace, Amnistía Internacional, etc.). También, en este ámbito, el mayor flujo de personas y mercancías entre las fronteras y los puertos ha llevado a reconocer la necesidad de dar un tratamiento directo a los problemas que se presentan en estas zonas, y a incluir en la política exterior los actores y la problemática que configuran lo que hace varios años Jorge Bustamante bautizó como “la política exterior *de facto*”.<sup>21</sup>

ii) *Cambios en la arena de integración horizontal* Las actividades propias de esta arena habían sido tradicionalmente omitidas en la práctica administrativa mexicana por su evidente redundancia. Al ofrecer el sistema político los estímulos y sanciones suficientes para garantizar un funcionamiento homogéneo de todas las estructuras gubernamentales, la preocupación por generar esquemas regulatorios o bases normativas para la operación de los sistemas de organización, planificación, contabilidad o de formación de recursos humanos era mínima. Aun en los casos de la implantación del Sistema de Cuentas Nacionales, los presupuestos por programa y la planea-

<sup>20</sup> En una investigación que el autor realiza con un grupo de académicos de la ciudad de México, se están valorando los efectos que sobre la doctrina mexicana en materia de política exterior tiene la participación de funcionarios y dependencias diferentes de la Secretaría de Relaciones Exteriores (e.g. Hacienda, Comercio, Energía, etc.).

<sup>21</sup> Jorge Bustamante, “Administración municipal y relación bilateral”, en Tonatíuh Guíllén y Gerardo Ordóñez (coords.), *El municipio y el desarrollo social de la frontera norte*, México, El Colegio de la Frontera Norte-Fundación Friedrich Ebert, 1995, pp. 295-308.

ción por objetivos,<sup>22</sup> todos ellos realizados por el gobierno federal desde los años setenta, los esquemas ofrecidos se aplicaban sin considerar las condiciones variables que existían entre diferentes sectores de actividad (e.g. salud ante educación) o entre las diversas regiones del país (sur tropical frente a norte desértico, etc.). Al presentarse los cambios en el entorno político y económico a partir de 1982, la formulación de estrategias de integración administrativa ha tomado dos caminos distintos:

De un lado, se tienen los esfuerzos realizados por el gobierno federal en materia de actualización del marco regulatorio de todas las organizaciones públicas, incluidas las estatales y las municipales. Estos esfuerzos se centraron en dos estrategias básicas: a) el combate a la corrupción y la reducción drástica de los márgenes discrecionales para el manejo de los recursos públicos, y b) la intromisión del nivel federal de gobierno en el ejercicio de las facultades reservadas a los gobiernos estatales y municipales. Como en el caso de la arena de soberanía, los esfuerzos federales han tratado de integrar redes de cooperación intergubernamental para la aplicación y operación de los nuevos esquemas. Destacan, en este sentido, las actividades del órgano de control interno del gobierno federal —originalmente conocido como Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a partir de 1995 bajo la denominación de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo— mediante la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos<sup>23</sup> y más recientemente mediante el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP);<sup>24</sup> las actividades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el marco creado a partir de la ya varias veces reformada Ley de Coordinación Fiscal;<sup>25</sup> las de la Secretaría de Gobernación a partir de la reforma municipal de 1983 y los sucesivos ajustes a la política de vinculación con los gobiernos estatales y municipales a través de organismos como el Centro Nacional de Estudios Municipales, cuya denominación cambió en 1989 a Centro Nacional de Desarrollo Municipal; y las actividades de la Secretaría de Desarrollo Social

<sup>22</sup> Para una descripción detallada de estos procesos, puede consultarse la magnífica *Antología de la planeación en México*, editada por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto y el Fondo de Cultura Económica, en 19 volúmenes.

<sup>23</sup> Cabe recordar que esta ley y el órgano responsable de aplicarla fueron producto de la puesta en marcha de la estrategia conocida como “La renovación moral de la sociedad”.

<sup>24</sup> Guillermo M. Cejudo, “¿Lleva el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 hacia una estructuración diferente?”, en Thalía D. Flandes, Javier González y Ernesto Velasco, *Administración pública y política contemporánea*, México, El Colegio de México, 1999, pp. 225-242.

<sup>25</sup> Véase María Emilia Janetti y Ady P. Carrera, “Los ingresos de los estados en el marco de la política económica del gobierno federal mexicano (1970-1992)”, *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2 (segundo semestre de 1995), pp. 349-390.

resultantes, primero, de la creación del Programa Nacional de Solidaridad en 1989 y, después, de la transferencia de recursos públicos del ramo XXVI al ramo XXXIII del presupuesto de egresos de la federación.

Por otro lado, la gran mayoría de los gobiernos estatales y municipales de oposición surgidos a lo largo de este periodo han desarrollado estrategias de integración horizontal en reacción a las severas restricciones políticas y económicas que los gobiernos priistas les impusieron,<sup>26</sup> y como medios de legitimación directa al estar enfocados en el logro del mejor desempeño técnico y económico.<sup>27</sup> Las estrategias empleadas en estos niveles dieron cauce al desarrollo de nuevas modalidades de gestión de las políticas de suelo urbano, en especial para un mejor aprovechamiento del impuesto predial como generador de recursos públicos; para la operación con criterios de eficiencia y rentabilidad de los servicios públicos municipales, y para la ampliación de los espacios de participación comunitaria en las decisiones de gobierno.<sup>28</sup>

El efecto último de la existencia simultánea de estas dos corrientes de integración horizontal ha sido una creciente diferenciación de los sistemas administrativos, antes que una mayor homogeneidad. Como se verá en la segunda parte de este trabajo, cada corriente ha tratado de imponer a la otra sus visiones, empleando para ello formulaciones—por lo general adoptadas a partir de ejercicios de consultoría profesional—en las que nuevas teorías y modelos de gestión desempeñan un papel fundamental (e.g. calidad total, planeación estratégica, ISO 9000, evaluación del rendimiento, *benchmarking*, etcétera).

iii) *Cambios en la arena de desarrollo económico.* Tanto a la arena de desarrollo económico como a la de bienestar social les corresponde con más fuerza lo descrito en párrafos precedentes sobre el bienestar general. Son estas dos arenas en las que la idea del “bien común” cobra su sentido más inmediato y directamente referido a la calidad de vida de la población. Es frecuente encontrar en la literatura especializada la expresión “agotamiento del modelo de desarrollo”,<sup>29</sup> según la cual la estrategia económica segui-

<sup>26</sup> Una descripción amplia de estos fenómenos, en Tonatiuh Guillén López, *Frontera norte: una década de política electoral*, México, El Colegio de México-El Colegio de la Frontera Norte, 1992; Tonatiuh Guillén y Gerardo Ordóñez (coords.), *El municipio y el desarrollo social de la frontera norte*, op. cit., y José Santos Zavala, “Estrategias innovadoras en la gestión financiera municipal: el caso de León, Guanajuato”, México, CIDE, Documento de Trabajo SDTAP 41, 1996.

<sup>27</sup> Véanse los diversos trabajos contenidos en las obras de Enrique Cabrero citadas.

<sup>28</sup> El lector interesado en profundizar en estos temas, puede consultar la muy amplia bibliografía producida por autores como Enrique Cabrero, Alicia Ziccardi y Tonatiuh Guillén, entre otros.

<sup>29</sup> Cfr. Pedro Aspe, op. cit., y Juan Rebolledo, op. cit.

da por México después de la Segunda Guerra Mundial tuvo un punto de saturación hacia mediados de los años setenta y, por razones diversas, se mantuvo hasta 1982 con elevados costos productivos y sociales. Al iniciarse el gobierno de De la Madrid, el lugar de la estrategia dirigida por el Estado es tomado por lo que se considera un modelo de desarrollo de inspiración neoliberal, en el que el sector público deja de ser el principal eje de articulación y decisión para dar paso al mercado y a la iniciativa privada como los motores del nuevo desarrollo. Este traslado hace que los sistemas de política pública abandonen su papel de “locomotoras del desarrollo” y se conviertan en un vagón más del largo y complejo convoy que es la estrategia de crecimiento en la era de la globalización.

Siguiendo a Beck,<sup>30</sup> la nueva articulación de las funciones gubernamentales en México adopta todas las características de la “sociedad de riesgo”, en la que la dependencia que existe respecto de la industria y de la lógica de acumulación del capital, sustentada a su vez en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, lleva a que las burocracias y los políticos traten de incorporar el riesgo y la incertidumbre en sus decisiones y acciones mediante la creación y perfeccionamiento continuo de reglas “institucionales” o lo que ha venido a denominarse “ingeniería institucional”.<sup>31</sup> Así, las medidas adoptadas para fortalecer la autonomía de las instituciones y las políticas monetaria, financiera y económica se pueden explicar como un doble esfuerzo por establecer reglas claras, lo más adecuadas posible a los riesgos estructurales de los que habla Beck,<sup>32</sup> y al mismo tiempo para “aislar” estas áreas de la influencia de los políticos y de los peligros que su manejo populista o corporativo pueden ocasionar a los flujos de inversión y comercio. Y esto último parece ser particularmente importante, pues, siguiendo a Rudolf Hommes,<sup>33</sup> la búsqueda de la eficiencia en América Latina ha llevado a la formación de estructuras administrativas y sistemas de política pública de naturaleza dual: “La norma es entonces un Estado dual, con dos subsectores claramente diferenciados: uno relativamente eficiente, que está a cargo de las funciones macroeconómicas, de la recaudación, de actividades comerciales clave para el desarrollo del país o del comercio exterior (y en algunos países de la defensa y seguridad interna), y otro, que supuestamen-

<sup>30</sup> Ulrich Beck, “La política de la sociedad de riesgo”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 13, núm. 3 (39), pp. 501-515.

<sup>31</sup> Tomo la idea de lo expresado por Alberto Díaz Cayeros en “Un análisis institucional del papel del Estado en América Latina”, en Rolf Lüders y Luis Rubio, *op. cit.*, pp. 111-156. La cita la extraje de la página 112.

<sup>32</sup> *Ibid.*, pp. 509-510.

<sup>33</sup> Rudolf Hommes, “Problemas de la administración pública”, en R. Lüders y L. Rubio, *op. cit.*, pp. 287-314.

te está a cargo de los demás servicios que el Estado presta a la sociedad, y que no funciona.”<sup>34</sup>

iv) *Cambios en la arena de bienestar social.* Continuando el argumento precedente sobre la naturaleza dual de los sistemas de política pública, lo que ha venido quedando fuera del ajuste “institucional” del sector público mexicano es lo que conforma la arena de bienestar social. Es decir, todas las políticas e instrumentos públicos cuyo objeto es la atención y mejora de la calidad de vida de la población. De acuerdo con R. Hommes, los sistemas de política pública dedicados al bienestar de la población siguen en manos de los políticos; ya que “dicha clase tiene que reservarse parte del Estado como botín, escoge para ello sectores que no tienen consecuencias inmediatas sobre el desempeño de la economía [...] Esto ha llevado a que los sectores más politizados y menos tecnocráticos de la administración pública sean por lo general los que proveen servicios sociales básicos de educación y de salud y en algunos casos los de la justicia y de infraestructura”.<sup>35</sup>

Otro rasgo significativo del sistema de instrumentos públicos en materia de bienestar social es el de la continua atomización de las acciones y programas públicos. Esta atomización, definida en lo esencial como la tendencia de funcionarios y organizaciones a tratar de identificar al máximo posible sus “públicos objetivo”, puede ser deudora de la “parcelación” que los políticos hacen de las políticas públicas, según lo planteado por R. Hommes. No obstante, no pueden dejar de considerarse los efectos que la aplicación de los criterios de austeridad en el gasto público, impulsados por el modelo de inspiración neoliberal, tuvieron y que dieron lugar, sin duda, a lo que Rafael Bañón denomina “la gestión de la escasez”.<sup>36</sup> Según este principio, las administraciones públicas deben partir del reconocimiento de que los recursos con que cuentan son limitados e, incluso, escasos. Por tal motivo, las organizaciones públicas y sus funcionarios deben tratar de maximizar el rendimiento de sus recursos, ajustando para ello el alcance de sus programas. La técnica de planeación-programación más comúnmente utilizada para ello es la “focalización”.<sup>37</sup>

Existen, en el caso mexicano, múltiples y variados ejemplos del uso extensivo de esta técnica para la ejecución de políticas públicas en materia de

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 289.

<sup>35</sup> Rudolf Hommes, *op. cit.*, p. 292.

<sup>36</sup> Rafael Bañón, “Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, *op. cit.*, pp. 17-50.

<sup>37</sup> El artículo de Ernesto Velasco Sánchez incluido en este número de *Foro Internacional* trata con detalle algunos de los problemas derivados del uso de la focalización en el combate a la pobreza y en la atención de situaciones de excepción, como el caso de Chiapas a partir de 1994.

bienestar social. Por su amplitud, dos casos sobresalen del cúmulo de políticas y programas: la política educativa<sup>38</sup> y la política de combate a la pobreza.<sup>39</sup> En ambos, el gobierno federal ha impulsado una estrategia de atención en la que la asignación de recursos presupuestales es dependiente de la determinación de públicos objetivo que serán los beneficiarios directos de las acciones gubernamentales. Cabe destacar, además, que esta técnica ha sido un instrumento de enorme poder de negociación en manos del gobierno federal frente a los gobiernos estatales y municipales, pues las dos políticas en cuestión han sido paulatinamente transferidas a estos últimos mediante programas de descentralización. La focalización permite que el nivel de gobierno que cede los recursos —en este caso el gobierno federal— se asegure que éstos se aplicarán en las comunidades o “focos” sociales previamente identificados y que el volumen de los mismos no excederá las necesidades también predefinidas. Del lado de los organismos receptores se configura una situación de rigidez, pues la adopción del programa en los términos previstos les impide alterar el uso o el destino de cualquier recurso durante las fases de implantación, aun cuando se presenten cambios en la “imagen-objetivo”, es decir, aun cuando por razones diversas la comunidad o sector “focalizado” modifique su situación. El efecto último del uso de la “focalización” se presenta en las comunidades o grupos sociales que ven nuevamente “parcelada” su situación, obligándolos a establecer vínculos con las diferentes oficinas gubernamentales por separado, como si sus condiciones de vida pudiesen desagregarse de la misma forma en que lo hacen las organizaciones y los programas públicos.

## II. LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA: PARADOJAS Y CONTRADICCIONES DE UNA BÚSQUEDA CONTINUA

Vistas como un todo, las transformaciones de las administraciones públicas mexicanas de los últimos años constituyen un escenario de mayor diferenciación y pluralidad que abre nuevas vías para la innovación y la mejora permanente del desempeño de funcionarios y organizaciones. Esto por sí solo

<sup>38</sup> Carlos Ornelas, “El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil”, en Enrique Cabrero, *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*, México, M.A. Porrúa-CIDE, 1998; pp. 281-348; y María del Carmen Pardo, *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999.

<sup>39</sup> Claudio Jones y Guillermo Trejo (coords.), *Contra la pobreza, por una estrategia de política social*, México, Cal y Arena, 1993; Elizabeth Caro López, “El Programa Nacional de Solidaridad como una alternativa para el combate internacional a la pobreza”, tesis de licenciatura en relaciones internacionales, Universidad Femenina de México, marzo de 1994.

es un avance importante, sobre todo si se considera que, hasta antes de 1982, las posibilidades de cambio y mejora estaban circunscritas a lo que pudiera ocurrir en el nivel federal de gobierno. La experiencia demuestra, además, que las innovaciones que se dieron en ese ámbito durante las dos décadas que van de 1960 a 1980 estuvieron inspiradas por una filosofía en la que la participación de la población y de los "otros" funcionarios y gobiernos no era un elemento relevante, al considerarse que las reformas administrativas consistían en ajustes y mejoras de carácter "técnico" que, si eran debidamente implantadas, mejorarían por sí mismas la situación tanto de "administrados" como de "administradores".<sup>40</sup>

La situación vigente dista mucho de parecerse a esa visión "tecnocrática" del cambio administrativo. Si las consideraciones ofrecidas en la parte primera de este trabajo son correctas, la administración pública mexicana se encuentra hoy por hoy a medio camino de una transformación completa, aunque todavía muy incierta. Parafraseando a Dwight Waldo,<sup>41</sup> cualquier análisis de la administración pública en México es también un análisis de la política y la competencia electoral. Y al decir esto se asume que es justamente la intensa competencia política y electoral el factor que con mayor fuerza influye e influirá en los futuros desarrollos de la administración y el gobierno. Se tiene, por consiguiente, un panorama en el que a cada una de las fuerzas políticas que actúan en el país corresponde un modelo relativamente bien definido de administración y un sistema de política pública propio. A diferencia de lo que ocurre en la competencia ideológica, las posturas visibles difícilmente pueden clasificarse como contradictorias u opuestas del todo. Las distinciones entre modelos de administración son, como se verá a continuación, más bien de grado y en la forma en que cada uno articula los diferentes instrumentos de política pública y de gestión.

#### *a) Posturas diversas, medios afines*

El proceso electoral del 2 de julio de 2000 ha servido como un escaparate para la presentación y análisis de las posturas políticas y los modelos de administración gubernamental que cada uno de los partidos y sus candidatos promueven. En relación específica con los modelos de administración, se

<sup>40</sup> María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México-INAP, 1991.

<sup>41</sup> Dwight Waldo, "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also", en Naomi Lynn y Aron Wildavsky, *Public Administration, the State of the Discipline*, New Jersey, Chatham House Publishers, 1990, pp. 73-83.

pueden identificar algunos elementos que son comunes a la mayoría, así como otros en los que se muestran claras diferencias. Los primeros bien pueden catalogarse como “elementos contextuales”; es decir, se trata de factores del entorno respecto de los cuales resulta difícil manifestar una postura distinta, sobre todo por tratarse de hechos consumados. En el caso de los segundos, las diferencias son más o menos claras debido quizás a que se trata de acciones que deberán llevarse a cabo en el futuro, por lo que bien puede denominárseles como “elementos programáticos”.

Los *elementos contextuales* que constituyen un primer núcleo de factores que obligan a la mayoría de los partidos a asumir posturas cercanas se encuentran en el sector “institucionalizado” y moderno del que habla Rudolf Hommes<sup>42</sup> cuando señala la naturaleza dual de las administraciones públicas latinoamericanas. En el caso de México, este sector se configura con los sistemas de política pública relacionados con la vigencia y operación de los acuerdos comerciales –TLCAN y los acuerdos suscritos con Chile y la Unión Europea por señalar sólo los principales–; con la ejecución de las políticas monetaria, fiscal y económica; y con los instrumentos de cooperación intergubernamental creados dentro de la arena de soberanía para las relaciones exteriores y para la atención del sector no gubernamental. En todos estos casos, las posturas de los partidos se manifiestan en términos muy semejantes y señalan la necesidad de dar continuidad a lo logrado hasta ahora.<sup>43</sup>

Un segundo núcleo de factores contextuales se ubica en torno a los temas de la arena de soberanía relacionados con la política de combate al narcotráfico y la de seguridad interna y cuerpos policiacos. En estos puntos, los partidos muestran coincidencias en cuanto a los objetivos que se deben perseguir, pero no con respecto a los medios que deben utilizarse. Para un grupo de partidos (PRI, PAN y PRD), los medios que deben ser empleados pasan por un incremento importante de la participación ciudadana, bajo la forma de mecanismos de denuncia y vigilancia; y por recurrir a medidas “micro” o sistemas de control de cuerpos y funcionarios en cada uno de los puntos de la política pública y del territorio donde actúan. Para otro grupo de partidos (PCD, PARM y PDS), los mecanismos se refieren más a un diseño “macro” o general de las políticas en el que la idea de establecer un “verdade-

<sup>42</sup> *Supra* nota 35 y ss.

<sup>43</sup> Si bien las fuentes de consulta para estos temas son más bien escasas, como se ha dicho, la realización de campañas ofrece una importante cantidad de información para interpretar las posturas de cada partido y cada candidato. Los comentarios de esta parte del trabajo provienen de la consulta a los documentos de campaña y, principalmente, a lo que cada uno de los candidatos presidenciales planteó en el texto de Federico Reyes Heróles ya citado. *Supra* nota 4.



ro" Estado de derecho es la piedra angular de todo el sistema administrativo y de políticas públicas. Si se analizan con cuidado estas posturas, no resulta sorprendente constatar que el primer grupo concentra los partidos que cuentan o que han contado en el pasado reciente con experiencia de gobierno, en tanto que el segundo está formado por partidos que prácticamente no la han tenido.<sup>44</sup>

Conforme las posturas de los partidos se alejan del núcleo o sector "institucionalizado" del gobierno —en el ya citado sentido que le da R. Hommes—, la clasificación de elementos requiere llevarse a lo que aquí se ha denominado como *elementos programáticos*. Estos elementos se refieren a los temas de política pública ubicables en las arenas de bienestar social y de integración horizontal y que constituyen el llamado "botín de los políticos".<sup>45</sup> Dos políticas son particularmente representativas de las diferencias entre partidos: la de bienestar social y la de función pública.

La política de bienestar social —también denominada de asistencia social o *welfare*— comprende los programas y actividades relacionadas con la educación, la salud, la vivienda, la alimentación de la población y la atención a grupos específicos como niños, ancianos, mujeres, indígenas, minusválidos, etc.<sup>46</sup> Para los partidos en México, dos modelos son aplicables a esta política. O bien se configuran como políticas de corte asistencial puro, o son mecanismos de carácter estructural vinculados con el resto de las políticas y programas de gobierno. En el caso del modelo asistencial puro, la política de bienestar social opera bajo la premisa de que todos los habitan-

<sup>44</sup> Una posible crítica a este argumento se encuentra en el hecho de que una parte sustancial de los líderes y candidatos de los partidos del segundo grupo son, en realidad, ex funcionarios gubernamentales y ex dirigentes políticos de los partidos del primer grupo y que por ello no carecen de experiencia administrativa. Esta crítica, sin embargo, se diluye si se considera que los nuevos partidos o los nuevos grupos políticos pretenden establecer una forma diferente de hacer gobierno y administración y, por tanto, aspiran a atraer votos y simpatizantes mediante posturas radicales que no han podido probarse en los hechos.

<sup>45</sup> *Supra* nota 37.

<sup>46</sup> Existe hoy día un debate intenso dentro de las organizaciones públicas mexicanas en torno a la mejor forma de definir e identificar estos grupos de atención especial. Si bien se trata de la fase más avanzada de los programas diseñados a partir del criterio de "localización" del que ya se ha hablado, el lenguaje administrativo tiende a crear nuevos conceptos con la finalidad de hacer más precisas las definiciones de los propios programas y servicios. Se tiene así un debate, que por momentos parece llegar al absurdo, sobre si conceptos como "grupos prioritarios" o "grupos en desventaja" o "sectores en situación de riesgo" contribuyen a hacer más precisas las definiciones de política. Un documento que refleja con claridad esta preocupación es el denominado "Documento marco de la política social del gobierno del Distrito Federal", que la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno del D.F. produjo en 1998 y que fue objeto de una amplia discusión y consulta pública.

tes del país tienen derecho a gozar de un mínimo de satisfactores que garanticen su supervivencia y desarrollo. La política se articula, por consiguiente, como un área de actuación gubernamental irrenunciable en la que los objetivos están definidos en términos de las necesidades que los grupos sociales manifiestan. No hay referencias a otros criterios o a otros sistemas de política pública, como los de tipo financiero-presupuestal, que puedan limitar el acceso a los bienes y servicios que el sector público debe producir. En contraste, el modelo de tipo estructural asume que los individuos y los grupos sociales obtienen los satisfactores que requieren sólo en la medida en que están integrados en los sistemas productivos y de mercado, los cuales tienen a su vez una estrecha relación con el resto de los sistemas de política pública. En este modelo, los recursos públicos y privados que se destinan al bienestar social guardan una relación de equilibrio con respecto a otro tipo de necesidades y fines a los que las organizaciones gubernamentales deben prestar igual o mayor atención, como pueden ser las obras de infraestructura productiva, la inversión en ciencia y tecnología o el desarrollo de recursos humanos calificados. Los sistemas de seguridad social y los fondos de ahorro para la vivienda, el consumo y las pensiones constituyen los instrumentos de política pública más adecuados para gestionar en este modelo el bienestar social de la población.

Las posturas que sobre este asunto manifiestan los partidos tienen una relativa coincidencia con las denominaciones ideológicas. Los partidos de izquierda y centro-izquierda (PRD, PDS, PCD y PARM) se inscriben con mayor o menor claridad en el modelo de política de corte asistencial puro, al que además atribuyen una mayor capacidad para generar riqueza bajo la premisa de que una sociedad en condiciones adecuadas de salud y educación cuenta con mejores posibilidades de lograr un desarrollo duradero.

Ante el panorama de empobrecimiento y exclusión social, requerimos un Estado que asuma su responsabilidad de garantizar los derechos sociales plasmados en nuestra Constitución. La prioridad máxima es, por ello, tomar medidas firmes para acabar con la pobreza extrema y construir las condiciones necesarias para que todos los mexicanos tengan una vida digna y puedan participar plena y creativamente en la vida social.<sup>47</sup>

Los partidos de centro y centro-derecha (PRI y PAN) son promotores del modelo estructural de política social:

<sup>47</sup> Respuesta de Cuauhtémoc Cárdenas S., candidato de la Alianza por México, a la pregunta "¿Qué medidas de desarrollo social propone el gobierno que usted pretende encabezar", en Federico Reyes Heróles, *op. cit.*, p. 87.

Vamos a implementar un nuevo enfoque para el desarrollo social; vamos a combatir la pobreza, pero no con dádivas, sino con el esfuerzo productivo de los mexicanos. Por ello, he propuesto convertir la Secretaría de Desarrollo Social en la *Secretaría de Economía Social*. Esta propuesta representa:

- *Un cambio cualitativo*. De programas de ataque a la pobreza orientados a mantener la dependencia de los mexicanos, a programas orientados a la generación de oportunidades de producción y empleo, y
- *Un cambio cuantitativo*. Duplicando a lo largo del sexenio 2000-2006 los recursos asignados a la Secretaría de Economía Social.<sup>48</sup>

La función pública, en otras palabras: la política de organización y funcionamiento de los gobiernos y las administraciones públicas, consiste en el diseño y aplicación de criterios específicos para la creación, desarrollo y eliminación de puestos de trabajo y de estructuras organizativas para el cumplimiento de fines específicos. La función pública es esencialmente una política que ha de responder la pregunta de cómo debe gestionar el gobierno los recursos que recibe de la sociedad para el logro de los fines que ésta también le asigna.<sup>49</sup> Cualquier formulación de una política de esta naturaleza debe considerar, necesariamente, factores como el tipo de gobierno, las funciones que desarrolla, la magnitud de los recursos con que cuenta, el entorno social que lo rodea y los mecanismos de planeación-evaluación que ha de emplear.<sup>50</sup>

En México, el debate en torno a la función pública se ha centrado exclusivamente en las condiciones laborales de los funcionarios públicos<sup>51</sup> y, salvo contadas excepciones,<sup>52</sup> los planteamientos han asumido una relación causal que no corresponde con la definición ofrecida en el párrafo anterior. Para la gran mayoría de los actores políticos y administrativos interesados en el tema, la función pública es "la solución" a los problemas de ineficiencia

<sup>48</sup> Respuesta de Vicente Fox Q., candidato de la Alianza por el Cambio, a la pregunta "¿Qué medidas de desarrollo social propone el gobierno que usted pretende encabezar?", en Federico Reyes Heróles, *op. cit.*, p. 27. Las cursivas están en el original.

<sup>49</sup> Manuel Villoría y Eloísa del Pino, *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid, Tecnos, 1997, *passim*.

<sup>50</sup> Manuel Villoría, "La gestión de las personas en las administraciones públicas post-burocráticas: un enfoque estratégico", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, *op. cit.*, pp. 241-266.

<sup>51</sup> Cfr. Las respuestas dadas por los candidatos presidenciales a la quinta pregunta del libro de Federico Reyes Heróles, *op. cit.*; Guillermo Haro Belchitz, *op. cit.*; María del Carmen Pardo, "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización", *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2 (segundo semestre de 1995), pp. 277-304.

<sup>52</sup> Me refiero a los trabajos de María del Carmen Pardo, Luis F. Aguilar Villanueva y José Luis Méndez.

burocrática y corrupción gubernamental, partiendo de la idea de que la falta de profesionalismo, la incertidumbre laboral y la discrecionalidad administrativa son las causas de dichos fenómenos. Por consiguiente, si se crean cuerpos burocráticos profesionalizados y permanentes en sus puestos se eliminarán todas las desviaciones y comportamientos indebidos. Siguiendo a Fernando Escalante,<sup>53</sup> las explicaciones del origen y persistencia de la corrupción –y se podría agregar que de la ineficiencia gubernamental también– están en las condiciones sociales que rodean la actuación de los funcionarios y las organizaciones públicas.

Escalante distingue tres tipos de condiciones que propician la corrupción: formales, culturales y materiales. Las primeras se refieren propiamente a la definición técnica del fenómeno de la corrupción, por cuanto que cualquier acto que pueda ser identificado como tal deberá ser contrario o distante con respecto al cúmulo de valores y principios que se definan como intrínsecos a la actuación pública. Las condiciones culturales tienen que ver con el grado de legitimidad social que pueda tener el lucro o el disfrute de privilegios, el menosprecio por la legalidad, la vigencia de prácticas patrimoniales y la falta de solidaridad social. Por último, las condiciones materiales involucran las oportunidades de mejora individual o de grupo que surgen por la existencia de brechas entre las necesidades de control político y las condiciones formales de ejercicio del poder, entre la dinámica del mercado y la eficacia de la intervención pública, entre el poder social efectivo y el acceso formal a la influencia política, entre los recursos de las administraciones públicas y la dinámica social, y entre la impunidad real y la responsabilidad formal de los funcionarios.

En consecuencia, la corrupción tiene poco o nada que ver con la formación y especialización de los funcionarios públicos –la llamada profesionalización–, ni mucho menos con la idea de que sean o no permanentes e inamovibles. Dadas las condiciones sociales en que actúan los funcionarios públicos mexicanos, caracterizadas por un cierto desprecio por la legalidad, por la vigencia de prácticas patrimoniales en el manejo de recursos<sup>54</sup> y por brechas amplias y persistentes en términos de necesidades sociales insatisfechas, instaurar sistemas que aseguren su permanencia y especialización sería igual a profesionalizar la corrupción y a garantizar la vigencia de mecanismos clientelares y corporativos<sup>55</sup> dentro de los gobiernos. Esta idea

<sup>53</sup> Fernando Escalante, "La corrupción política: apuntes para un modelo teórico", *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 2 (octubre-diciembre de 1989), pp. 328-344.

<sup>54</sup> José Octavio López Pesa (coord.), *Corrupción y cambio*, México, FCE-SECODAM, 1999.

<sup>55</sup> Rudolf Hommes, *op. cit.*

parece ser, sin embargo, ignorada por quienes promueven la instauración *a fortiori* de sistemas de función pública en México. De un lado, están las posturas que plantean la implantación de este mecanismo como un medio para asegurar la continuidad de los sistemas de política pública del sector moderno y eficiente de la administración y del gobierno. La profesionalización en este caso permitiría que, ante posibles cambios de mayoría política en los gobiernos, se mantuvieran los mismos objetivos y las mismas estructuras (y en alguna forma los mismos funcionarios). De ahí que a la par de las propuestas de profesionalización de los funcionarios se ofrezcan medidas de protección de carácter institucional; esto es, la muy conocida expresión "garantizar la autonomía de las dependencias y organismos".<sup>56</sup> Por otro lado, están las propuestas que pretenden hacer de la función pública un mecanismo de depuración y protección de los sistemas de política pública. La creación de servicios civiles de carrera serviría para eliminar a todos aquellos funcionarios públicos que han estado involucrados en prácticas de corrupción o manejo indebido de los recursos. Los "nuevos" funcionarios serían designados a partir de sus méritos y capacidad y, al contar con una expectativa clara de permanencia, carecerían de los estímulos o presiones políticas que llevan a la corrupción y a la ineficiencia.<sup>57</sup>

Como puede observarse, ambas posturas pretenden en realidad asegurar la exclusión de sus competidores de las arenas de política pública que son de su interés, así como crear mecanismos de protección ante la incertidumbre constante que producen las elecciones competitivas. En ambos casos se observa también que las propuestas no buscan incidir en las condiciones sociales que propician la corrupción y la ineficiencia. Como en otros tiempos, se asume implícitamente que la sola determinación del liderazgo gubernamental bastará para cambiar el estado de las cosas.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Ejemplos claros de esta postura son los esfuerzos por asegurar la autonomía de las instituciones financieras y monetarias, así como los procesos de profesionalización de los funcionarios del Sistema de Administración Tributaria (SAT) y de la Policía Fiscal en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, las acciones aisladas en la Secretaría de Desarrollo Social en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, entre otros. Para mayores detalles, véase Guillermo Haro Belchez, *op. cit.*

<sup>57</sup> En especial, véanse las posturas de Cuauhtémoc Cárdenas y Vicente Fox en sus respuestas contenidas en la obra de Federico Reyes Heróles varias veces citada.

<sup>58</sup> Se podría decir que los promotores del servicio civil de carrera en México niegan lo que Crozier postuló cuando dijo que "la sociedad no se reforma por decreto". Cfr. Michel Crozier, *La sociedad bloqueada*, Buenos Aires, Amorrortu, 1972, 197 pp. Al decir "otros tiempos" me refiero al periodo previo a 1982, del que ya se ha hablado en este trabajo.

*b) La confusión entre fines y medios*

Por lo planteado hasta ahora, el panorama de la administración pública mexicana estaría dominado por la presencia e influencia de tres modelos de gobierno y administración. En primer lugar, por un modelo cuyas características esenciales serían la continuación y profundización de las políticas iniciadas durante el gobierno de De la Madrid y que responden a la corriente neoliberal, de la que ya se ha hablado antes. Este modelo guardaría una gran semejanza con el de administración pública latinoamericana de R. Hommes,<sup>59</sup> por cuanto que establece con claridad dos ámbitos de desempeño gubernamental, con la particularidad adicional de reproducirlo en dos dimensiones, la sectorial y la territorial. La dimensión sectorial de este modelo se desenvuelve en la consideración de las arenas de soberanía y de desarrollo económico como las áreas de mayor importancia y en las cuales toman forma los procedimientos de planificación y gestión más profesionalizados –“institucionalizados” en el sentido que le dan tanto Rudolf Hommes como Díaz Cayeros.<sup>60</sup> Las arenas de integración horizontal y de bienestar social conforman el sector no institucionalizado del gobierno y en ambas tienen lugar prácticas administrativas de tipo tradicional apegadas a mecanismos clientelares y corporativos para la distribución de recursos y beneficios. En términos territoriales, la distinción entre sectores modernos y sectores tradicionales se refiere a que al gobierno federal y a sus dependencias les corresponden las actividades públicas más desarrolladas e institucionalizadas, en tanto que a los gobiernos estatales y, en mayor medida, a los gobiernos municipales les corresponden las áreas que están más sujetas a liderazgos tradicionales, cacicazgos y esquemas corporativos. Esta distribución territorial se refuerza por la propia forma en que las funciones públicas y los recursos fiscales son repartidos: el gobierno federal guarda para sí las funciones más dinámicas y modernas (una vez más las arenas de soberanía y desarrollo económico) y las fuentes de recursos más abundantes y vinculadas al crecimiento económico.<sup>61</sup> De lo que se puede concluir que a este primer modelo corresponde una idea del gobierno como red de organizaciones en la que el gobierno federal es el principal eje de articulación de demandas y recursos y el mayor distribuidor de funciones. Tal y como en su momento lo definió la estrategia de reformulación del federalismo que este modelo planteó, la idea central es conformar un sistema interguber-

<sup>59</sup> Rudolf Hommes, *op. cit.*

<sup>60</sup> *Ibid.* y Díaz Cayeros, *op. cit.*

<sup>61</sup> Miguel Ortiz Ruiz, *Evolución del sistema de participaciones 1980-1997*, México, INDETEC, 1998, 352 pp.

namental y administrativo que reivindicque “la función *compensatoria* del Pacto Federal [y promueva] un federalismo que fortalezca la República y el Estado de Derecho mediante *gobiernos guiados por la ley*, fiscalmente *responsables y administrativamente eficientes*”.<sup>62</sup>

En segundo lugar estaría el modelo estructurado a partir de una idea de la administración pública como conjunto de actividades y organizaciones guiado por principios generales de gestión. Es decir, por una concepción instrumental de la administración en la que no hay diferencias esenciales en cuanto a la utilidad y sentido de las técnicas de gestión, sean éstas empleadas para fines públicos o privados. Es sólo en el ámbito de los objetivos y de las metas en donde puede plantearse una distinción entre lo público y lo privado. Las técnicas de gestión y administración son tan válidas en uno como en otro campo. Esta postura es la que explica con claridad por qué ha sido este modelo el que con mayor énfasis y entusiasmo ha trasladado el uso de técnicas de gestión privada a las actividades gubernamentales (calidad total, planeación estratégica, ISO 9000, etc.). En contraste con el precedente, este segundo modelo no admite distinciones en cuanto a la importancia de cada una de las cuatro arenas de política pública. Muy al contrario, insiste en la necesidad de gestionar en forma cada vez más efectiva cada una de estas arenas, para lo cual un diseño adecuado de políticas resulta esencial y por lo que el tipo de acercamiento a cada problemática debería seguir los criterios del enfoque estructural, al que se hizo referencia antes,<sup>63</sup> en cuanto a que la inevitable interdependencia entre políticas y arenas de política pública obliga a que las administraciones consideren los impactos mutuos que producen unas en otras.

Finalmente, el tercer modelo se configuraría por una visión de corte tradicional en la que el papel del Estado y de su administración siguen siendo definidos por la necesidad de una intervención gubernamental activa y profunda encaminada a satisfacer las necesidades sociales, a partir de criterios asistenciales puros. En este modelo, la importancia de las arenas de política pública se invierte, dando lugar a que las necesidades de bienestar social impongan restricciones al ejercicio del resto de las funciones de gobierno. La distinción entre áreas modernas y áreas tradicionales de la gestión pública es menos acusada que en el primer modelo, pero no deja de existir. El resultado final de la combinación de criterios que este modelo hace es la conformación de una administración gubernamental altamente

<sup>62</sup> “Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000” (“2. Objetivos generales” y “3. Orientación estratégica”), publicado en *Federalismo y Desarrollo*, año 10, núm. 60, octubre-diciembre de 1997, pp. 112-113. Las cursivas son mías.

<sup>63</sup> Es lo relativo a la forma de concebir la política de bienestar social, cfr. *supra* pp. 4 y ss.

segmentada y sujeta a los diferentes "climas" que caracterizan a cada arena de política pública. Recurriendo una vez más a la definición de R. Hommes, en este modelo los políticos son responsables de hacer que la administración pública funcione adecuadamente, para lo cual no hay mejor estructura funcional que la que se sustenta en acuerdos con los grupos interesados o afectados por las políticas públicas. En otras palabras, se trata de alguna de las formas de neocorporativismo y neopopulismo que han aparecido en los últimos años en América Latina.<sup>64</sup>

Los tres modelos referidos se pueden identificar en alguna medida con gobiernos concretos de México en el pasado reciente.<sup>65</sup> El primer modelo corresponde a los gobiernos federales de Salinas de Gortari (1988-1994) y Zedillo (1994-2000) y, como consecuencia inevitable, a la mayoría de las administraciones estatales y municipales de esos mismos periodos. El segundo modelo corresponde a las experiencias de innovación y cambio que han tenido lugar en los ayuntamientos de Tijuana y Ensenada<sup>66</sup> (desde 1988), de León<sup>67</sup> (a partir de 1992), de Aguascalientes<sup>68</sup> (entre 199 y 1999), en algunos municipios del Estado de México que se ubican en la zona colindante con el D.F. (a partir de 1997), y en algunos otros de las zonas metropolitanas de Guadalajara<sup>69</sup> y Monterrey<sup>70</sup>, así como en los gobiernos estatales de Baja California<sup>71</sup>, Chihuahua<sup>72</sup> (entre 1992 y 1998), Guanajuato (a partir de 1992) y Jalisco. El último modelo corresponde a las administraciones del

<sup>64</sup> Véase el texto de Rudolf Hommes varias veces citado, así como el texto introductorio de Luis Rubio en la misma compilación. Rolf Lüders y Luis Rubio (coords.), *op. cit.*

<sup>65</sup> La identificación que se hace aquí no pretende ser exhaustiva. Los propios estudios que han analizado estas experiencias de gobierno señalan por igual avances y errores de las administraciones responsables. Sin embargo, puede pensarse que los casos señalados coinciden en lo general con los modelos arriba descritos.

<sup>66</sup> Tonatiuh Guillén, *Baja California, 1989-1992: alternancia política y transición democrática*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 1993, 155 pp.; Tonatiuh Guillén, *Frontera norte: una década de política electoral*, México, El Colegio de México, 1992, 281 pp.

<sup>67</sup> José Santos Zavala, "Estrategias innovadoras en la gestión financiera municipal: el caso de León, Guanajuato", México, CIDE, Documento de Trabajo SDTAP 41, 1996.

<sup>68</sup> Manuel Díaz Flores y Rodolfo García del Castillo, "Innovación financiera en gobiernos locales: el caso del municipio de Aguascalientes", México, CIDE, Documento de Trabajo SDTAP 35, 1996.

<sup>69</sup> Juan Manuel Ramírez Sáiz (coord.), *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, México, M.A. Porrúa-Universidad de Guadalajara-UNAM, 1998, 294 pp.

<sup>70</sup> Gustavo Garza, *La gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey 1989-1994*, México, M.A. Porrúa, 1998, 473 pp.

<sup>71</sup> Peter Ward y Victoria Rodríguez (eds.), *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, N.M., University of New Mexico, 1995, 255 pp.

<sup>72</sup> Alberto Aziz, *Chihuahua: historia de una alternativa*, México, La Jornada, 1994.



PRD en algunos ayuntamientos de Michoacán (entre 1992 y 1998), en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México (1997-2000), y más concretamente en el gobierno del Distrito Federal a partir de diciembre de 1997.

En estas experiencias de gobierno, los grupos responsables de llevar a cabo las políticas y programas han aplicado, probado, negado y replanteado los modelos de administración, en una suerte de ejercicio dialéctico interminable. En esta desarticulación y rearticulación continuas de los modelos se pueden apreciar dos elementos que son constantes, no en cuanto a su contenido preciso, sino en cuanto a lo que Miguel Beltrán llama la "construcción administrativa de la realidad".<sup>73</sup> Se trata, por una parte, del discurso ideológico sobre el papel del Estado y de su administración, y por otra, de los instrumentos técnicos y de gestión que emplean. Sobre la parte discursiva ya se ha ofrecido evidencia aquí, por lo que en lo que resta de este trabajo se analizará brevemente cómo los modelos administrativos han empleado algunas de las técnicas de gestión en boga—como la calidad total, la planeación estratégica y la adopción de estándares como el ISO-9000— para la formulación de soluciones a los principales problemas públicos.

Para comprender adecuadamente el sentido y utilidad de las técnicas de gestión en la formulación de problemas y soluciones públicas, es necesario insistir en que estas articulaciones se refieren a construcciones analíticas y conceptuales del tipo *finés-medios* y del tipo *causa-efecto*.<sup>74</sup> No hacerlo así lleva, como sucede en los tres modelos de administración en México antes descritos, a continuas confusiones y a considerar que el medio es el fin, y el efecto la causa. La formulación de soluciones gubernamentales a los problemas públicos requiere que las organizaciones y sus funcionarios desarrollen dos capacidades: capacidad diagnóstica y capacidad instrumental. La capacidad diagnóstica se refiere al uso de técnicas e instrumentos que permiten dar forma, contenido y expresión concreta al problema o problemas que requieren atención. Esta capacidad involucra, por igual, el uso de métodos estadísticos<sup>75</sup> y métodos discursivos.<sup>76</sup> La capacidad instrumental consiste en transformar los elementos de diagnóstico en actividades y series de actividades que ofrecen una solución a los problemas analizados, a las

<sup>73</sup> Miguel Beltrán, "La construcción administrativa de la realidad social", en Miguel Beltrán, *La realidad social*, Madrid, Tecnos, 1991, pp. 163-178.

<sup>74</sup> Jesús Ibáñez, *El regreso del sujeto, la investigación social de segundo orden*, Madrid, Siglo XXI, 1994; Hugo Zemelman, *Conocimiento y sujetos sociales: contribución al estudio del presente*, México, el Colegio de México, 1987.

<sup>75</sup> Charles A. Gallagher y Hugh J. Watson, *Métodos cuantitativos para la toma de decisiones en administración*, México, McGraw Hill, 1998, 612 pp.

<sup>76</sup> Miguel Beltrán, *op. cit.*

que suele denominárseles "cursos de acción alternativos".<sup>77</sup> Estos cursos de acción ofrecen combinaciones alternativas de medios que son, en forma implícita o explícita, relaciones *causa-efecto* y *fin-es-medios*.

Debe señalarse que ambas capacidades suelen ocurrir durante las fases de planeación gubernamental en las que el propósito central es determinar, con la mayor claridad posible, los objetivos y las metas concretas que deberán alcanzar organizaciones, funcionarios, programas y políticas.<sup>78</sup> Sin embargo, en estas fases de planeación también tienen lugar los intercambios entre políticos electos, funcionarios y líderes sociales que introducen intereses y distorsiones en la formulación de los problemas y las soluciones.

Hoy en día, los administradores públicos no pueden ignorar el ambiente político de sus organizaciones. En primer lugar, estos administradores están involucrados en la formulación y la implantación de la política pública. Debido a que las decisiones en materia de política pública determinan con enorme fuerza quién obtiene qué, su involucramiento los lleva inevitablemente a participar en política. En segundo lugar, los administradores deben interactuar día tras día no sólo con sus supervisores o jefes inmediatos, sino con toda clase de grupos externos y con la sociedad. Como resultado de esto, los administradores públicos se encuentran en una especie de campo de fuerzas políticas.<sup>79</sup>

Si se considera además que, en ciertos entornos organizativos del sector público, el funcionario y el político son difícilmente distinguibles, por la estrecha relación entre la pertenencia a camarillas y el otorgamiento de puestos públicos,<sup>80</sup> el resultado último de las interacciones de las influencias políticas y las actividades de planeación en los gobiernos puede llegar a ser una imposición de cursos de acción alternativos de la política a la administración. Dicha imposición, estructurada a partir de la lógica del discurso político, no ofrece las mismas construcciones *causa-efecto* que resultarían del desarrollo de las capacidades diagnóstica e instrumental y, por consiguiente, se da la confusión aludida tres párrafos arriba y las propuestas de solución tienden a enfatizar la utilidad *per se* de los mecanismos discursivamente ofrecidos, pero escasamente analizados según su idoneidad.

En la situación que viven actualmente las administraciones públicas mexicanas, existen algunos ejemplos de esta imposición de cursos de acción al-

<sup>77</sup> Grover Starling, *Managing the Public Sector*, Fort Worth, Harcourt Brace College Publishers, 1998, p. 209.

<sup>78</sup> *Ibid.*, pp. 208 y ss.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>80</sup> Isabelle Rousseau, "La SPP y la dinámica de constitución de un equipo 1982-1988", *Foro Internacional*, vol. XXXVIII, núm. 2-3 (abril-septiembre de 1998), pp. 302-339.

ternativos desde la política y que constituyen, en ciertos casos, elementos centrales de los modelos de administración. Tal es el caso de las estrategias de modernización que emplean o proponen el uso del servicio civil de carrera, la calidad total y la reinención/reingeniería del gobierno.<sup>81</sup>

Como se apuntó antes, las propuestas discursivas en torno al mal llamado servicio civil de carrera<sup>82</sup> han centrado sus análisis en la condición de los funcionarios públicos, omitiendo la necesaria consideración del resto de los elementos que pueden propiciar y hacer conveniente el uso de esta forma de organizar y gestionar el empleo público. En todo caso, lo que es necesario tener presente es la importancia que para el futuro cercano reviste la profesionalización de los funcionarios públicos, no como una forma de eliminar la corrupción o las ineficiencias, sino fundamentalmente como un mecanismo que permitiría ir eliminando las prácticas de improvisación y la falta de experiencia y acumulación de aprendizaje en el interior de las organizaciones de gobierno.

La calidad total —o “TQM-Total Quality Management”— es una técnica de gestión organizativa ideada y aplicada originalmente en el sector privado. Su utilización en el sector público ha sido diversa<sup>83</sup> y con resultados poco homogéneos. La idea central que subyace en las propuestas para un uso amplio de la calidad total en el sector público consiste en señalar las ventajas de mejora continua que esta técnica ofrece. Si las administraciones públicas y sus funcionarios son capaces de mejorar continua e ininterrumpidamente su desempeño, la posición general de los gobiernos será mejor y, como consecuencia, su legitimidad se incrementará también. No obstante, esta idea parte de varios supuestos que no son siempre corroborables en la realidad. Los más importantes son tres: en primer lugar, se asume que las funciones y las actividades gubernamentales guardan una relación clara y precisa con respecto a las demandas y necesidades sociales. Las rutinas

<sup>81</sup> Esteban Moctezuma y Andrés Roemer, *op. cit.*; Guillermo Haro Belchez, *op. cit.*

<sup>82</sup> Se trata del uso de una traducción literal del inglés que no considera la expresión castellana que se utiliza para describir el mismo tipo de políticas y estructuras: función pública. Para una discusión completa, véase Miguel Sánchez Morón, *Derecho de la función pública*, Madrid, Tecnos, 1997, 319 pp.

<sup>83</sup> Los casos que la literatura ofrece como más representativos suelen omitir un gran número de experiencias fallidas. Para una discusión más amplia, véanse Grover Starling, *op. cit.*, capítulo 9; Wesley Bjur y Geraldo Caravantes, “La readministración en acción: la ejecución de cambios orientados al éxito”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, *op. cit.*, pp. 219-239; David Osborne y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno: un nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, México, Gernika, 1994, 502 pp.; y Jerry W. Koheler y Joseph M. Pankowsky, *Gobierno de calidad, diseñando, desarrollando e implementando la administración de calidad total*, Guadalajara, Aldea Global Ediciones, 1999, 289 pp.

burocráticas están acordes con los problemas sociales y, por tanto, sólo es necesario hacer que se desarrollen mejor para garantizar la satisfacción de los ciudadanos. En segundo lugar, se cree o se piensa que en el interior de las organizaciones públicas existe una distribución precisa y adecuada de las tareas y los recursos, las que a su vez no muestran duplicidades, vacíos o contradicciones excesivas producto, por ejemplo, de hipotéticas "parcelas" o "feudos de poder" entre funcionarios y políticos de distintas áreas y niveles de responsabilidad. Y en tercer lugar, se considera que es factible que las líneas de mando y comunicación burocráticas, hasta ahora dominadas por principios de jerarquía, lealtad y disciplina, pueden alterarse para dar paso a la creación de "círculos de calidad" o "círculos de mejora" en los que subordinados y jefes, por igual, pueden hacer críticas al funcionamiento interno y proponer modificaciones.

La reinvención del gobierno y la reingeniería de procesos son, sin duda, las dos formulaciones de cambio administrativo con mayor popularidad en los últimos años. La primera debe su origen al libro del mismo nombre escrito por David Osborne y Ted Gaebler.<sup>84</sup> En esta obra, los autores plantean la existencia de un nuevo paradigma en la gestión gubernamental que ofrece mejores rendimientos en el empleo de los recursos públicos y que supera la mayoría de los defectos e insuficiencias del modelo burocrático tradicional. La influencia de las ideas de Osborne y Gaebler fue determinante a partir de su adopción por parte del vicepresidente de los Estados Unidos, Albert Gore, en su estrategia denominada "Un gobierno más eficiente y menos costoso",<sup>85</sup> que ha pretendido aplicar un ajuste mayor al funcionamiento de la administración federal de ese país. En sus términos más generales, la reinvención del gobierno parte de la idea de que las administraciones públicas se han distanciado de la población a la que deben servir y han sustituido el mandato popular por rutinas y procedimientos que sólo satisfacen las necesidades internas de sus funcionarios. Así también, las administraciones se han vuelto insensibles a las nuevas demandas ciudadanas y a las innovaciones que los propios grupos sociales han generado para resolver los problemas que enfrentan. Todo ello, además, en un ambiente caracterizado por recurrentes déficit e insuficiencias operativas. De ahí que sea necesario "re-hacer" el gobierno para que adopte, y adopten sus funcionarios, las nuevas condiciones del entorno social y cumpla debidamente con su función.

La reingeniería de procesos es una modalidad de cambio interno que parte del supuesto de que es posible encontrar en cualquier organización

<sup>84</sup> David Osborne y Ted Gaebler, *op. cit.*

<sup>85</sup> Albert Gore, *Un gobierno más eficiente y menos costoso*, México, EDAMEX, 1994, 413 pp.

áreas, funciones y procedimientos que pueden ser objeto de mejora mediante su rediseño.<sup>86</sup> Esto implica, por lo general, la reducción del tamaño y de los costos de la organización. En contraste con la reinención, la reingeniería no considera otro tipo de mejoras o innovaciones sociales. Su principal criterio es la relación costo-beneficio y el uso masivo de la tecnología para alcanzar una mayor eficiencia interna.<sup>87</sup>

De la misma forma en que el uso de la calidad total en el sector público parte de supuestos no corroborables en la realidad, la reinención del gobierno y la reingeniería asumen la existencia de elementos contextuales que hacen propicia e, incluso, deseable su utilización. En el caso de la reinención, se parte del reconocimiento de la existencia de un tejido social fuerte, autónomo y con capacidades probadas de innovación. Si bien en el contexto mexicano existen evidencias con respecto a ciertos desarrollos en este sentido,<sup>88</sup> también hay razones suficientes para pensar que la contraparte social de la reinención mexicana tiende a mostrar comportamientos de elevada dependencia y clientelismo hacia las administraciones públicas. En cuanto a la reingeniería de procesos, el rezago organizativo que la mayoría de las organizaciones públicas mexicanas tiene y la rigidez inherente a las relaciones laborales en los gobiernos<sup>89</sup> hacen poco aplicable este enfoque, ya que requiere de abundante información sobre el funcionamiento interno de cada estructura y establece cambios rápidos en el manejo de los recursos humanos.

## CONCLUSIONES

Las transformaciones del sistema político mexicano en los últimos 18 años han involucrado cambios en las estructuras y formas en que las administraciones públicas desarrollan sus funciones. Las nuevas condiciones de competencia electoral y la alternancia entre partidos en los niveles estatales y municipales de gobierno han provocado que tanto funcionarios públicos

<sup>86</sup> Cfr. James Champy, *Reingeniería en la gerencia: cómo modificar el trabajo gerencial para rediseñar con éxito*, México, Norma, 1996, 244 pp.; Antonio Argüelles y José Antonio Gómez, *Hacia la reingeniería educativa*, México, Noriega-CONALEP-INAP, 1999.

<sup>87</sup> Merece la pena estudiar las observaciones de Wesley Bjur y Geraldo R. Caravantes a este enfoque en su trabajo ya citado.

<sup>88</sup> José Luis Méndez (coord.), *Políticas públicas y organizaciones civiles en México y Centroamérica*, México, M.Á. Porrúa, 1998.

<sup>89</sup> J. Octavio Ábrego Ayala y Silvano Barba Behrens, *Corporaciones públicas, un diseño organizacional para fortalecer su gestión*, México, INAP, 1989, pp. 305 y ss.

como líderes políticos busquen otras fuentes de legitimidad para llevar adelante sus propuestas y para obtener el apoyo de la sociedad y sus organizaciones. Las innovaciones surgidas en este sentido han provocado que los esquemas tradicionales para el diseño y ejecución de políticas públicas hayan sido prácticamente abandonados, y que tomen su lugar nuevas configuraciones. La multiplicación de propuestas y la confrontación continua de modelos alternativos de solución a los principales problemas públicos son los rasgos más significativos de la historia reciente de las administraciones públicas de México.

En este trabajo se ha intentado ofrecer una visión amplia de los cambios ocurridos entre 1982 y 2000 en las posturas políticas e ideológicas que dominan el quehacer gubernamental en México. Se ha ofrecido alguna evidencia sobre la conformación de tres modelos dominantes y sobre los efectos que en las diferentes arenas de política pública ha tenido la aparición de nuevos actores y nuevas ideas sobre lo público y lo gubernamental. Sin embargo, pretender que lo dicho hasta ahora sea suficiente para entender la seriedad y profundidad de los cambios y para tratar de perfilar algunas tendencias futuras sería inadecuado. De ahí que convenga concluir que lo que hasta hoy se puede observar en el debate y en la disputa por el poder y por el manejo de las estructuras de gobierno nacionales no es sino reflejo y consecuencia de los conflictos que tienen lugar en prácticamente cualquier ámbito de la vida del país. Mayor pluralidad y mayor democracia no hacen sino complicar y hacer más extensos los problemas de los aparatos de gobierno y administración. Pero, al mismo tiempo, la democracia y la participación acrecentada de los grupos sociales hacen que las administraciones sean un medio *sine qua non* para el logro de objetivos políticos y económicos particulares. Por todo ello, la condición del gobierno en México no puede ser concebida sino como una disputa continua que no acabará de agotarse hasta que la sociedad y los líderes políticos decidan asumir un compromiso que pueda hacer de la labor gubernamental un ejercicio de interés general, y no uno particular como parece estar sucediendo en este cambio de siglo.